

# OPŁATA ADIACENCKA Z TYTUŁU INWESTYCJI INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

(w świetle ostatnich zmian)

Dr hab. IRENA CZAJA-HLINIAK

## 1. Charakter prawny opłat adiacenckich i ich rodzaje

Opłaty adiacenckie z punktu widzenia teoretycznego należą do prawnofinansowej instytucji dopłat, stanowiących obok podatków i opłat daniny publiczne<sup>1</sup>. Opłaty adiacenckie uregulowane są ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>, która zastąpiła ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>3</sup>. Miała wówczas miejsce zasadnicza reforma, która polegała na kompleksowym ujęciu różnego typu opłat w jednym akcie normatywnym i objęcie ich wspólną kategorią tzw. opłat adiacenckich<sup>4</sup>. Nastąpiło ujednoczenie sposobu obciążenia bez względu na miejsce położenia wykonywanych urządzeń, a więc jednolite zastosowanie opłat adiacenckich na terenach miejskich i wiejskich. Ustawa uregulowała dwie kategorie opłat adiacenckich: opłatę z tytułu obowiązkowego udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych oraz opłatę z tytułu wzrostu wartości otrzymanych w wyniku scalania i podziału działek budowlanych w stosunku do wartości uprzednio posiadanych nieruchomości.

Kolejna reforma weszła w życie od początku 1998 r. W trakcie obowiązywania ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zachodziły pewne zmiany wraz z bardzo obszerną nowelizacją z 2004 r.<sup>5</sup> oraz ostatnią z 2007 r.<sup>6</sup>.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami reguluje nadal dwie kategorie opłat adiacenckich. Pierwsza pobierana jest z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Druga dzieli się na dwie podgrupy: opłatę z tytułu scalania i podziału nieruchomości oraz opłatę z tytułu samego tylko podziału nieruchomości<sup>7</sup>. W rezultacie obecnie występują trzy rodzaje opłat adiacenckich.

Zgodnie z normatywną definicją opłaty adiacenckiej (art. 4 pkt 11) jest to opłata ustalana w związku z wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi albo opłata ustalona w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości<sup>8</sup>. Ostatnia nowelizacja przepisu spowodowała się do rozszerzenia rodzajów źródeł finansowania, których udział warunkuje wystąpienie opłaty, o środki unijne oraz inne środki zagraniczne o charakterze definitywnym.

W tradycyjnym rozumieniu za dopłatę uznać należy obowiązkową, jednostronnie określoną przez państwo lub samorząd terytorialny udział w kosztach tworzenia urządzeń państwowych bądź samorządowych, pobierany od podmiotów, którym przypisuje się osiąganie szczególnych korzyści z tych urządzeń, polegających na zwiększeniu ich dochodów bądź zwiększeniu wartości rynkowej ich majątków. Imma-

nentną cechą dopłat stanowi powiązanie z występującym u podmiotu zobowiązanego przysporzeniem majątkowym. W zasadzie ma również miejsce udział środków publicznych wcześniej zaangażowanych w działalność inwestycyjną czy zaplanowanych w przyszłości w wyniku ustawowego zobowiązania organu publicznego do wykonania określonych urządzeń infrastrukturalnych. Ostatnio coraz częściej przesłankę pobierania dopłat stanowi fakt wystąpienia przysporzenia majątkowego u określonej kategorii podmiotów w wyniku samej czynności organu publicznego. Czynności te mogą polegać np. na uchwaleniu planu zagospodarowania czy wydaniu decyzji o scaleniu lub podziale nieruchomości.

Opłata adiacencka ustalana w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury należy do dopłat w ich klasycznym ujęciu. Opłata ta spełnia bowiem podstawową przesłankę dopłat w postaci odnoszenia przez podmioty zobowiązane „szczególnych korzyści”, polegających na wzroście wartości nieruchomości, czyli na przysporzeniu majątkowym. Ma również miejsce udział środków publicznych, krajowych bądź zagranicznych, wcześniej zaangażowanych w działalność inwestycyjną.

Należy wyraźnie podkreślić, iż na gruncie normatywnym na określenie prawnofinansowej instytucji dopłaty nie znajduje zastosowania termin „dopłaty”, ale najczęściej termin „opłaty”, jak to ma miejsce w przypadku opłat adiacenckich.

## 2. Zakres podmiotowy opłaty z tytułu inwestycji infrastrukturalnych

Wspomniana kategoria opłat adiacenckich pobierana jest z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej<sup>9</sup>. Ustawa nie wprowadza bliższej konkretyzacji zakresu podmiotowego opłaty, z czego wynika, że zakres ten obejmuje wszelkie kategorie podmiotów, bez względu na ich formę prawną. Obejmuje on właścicieli nieruchomości oraz użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych (art. 144). Ustawa nie reguluje wprost zasad ustalania opłaty w przypadku współwłasności. Można przyjąć, że obowiązek ciąży na każdym współwłaścicielu, stosownie do wielkości jego udziału. Zakresem podmiotowym nie są natomiast objęci posiadacze samoistni. W literaturze występuje pogląd, że za właściciela można jednak uznać posiadacza samoistnego, który nabył prawo własności w drodze zasiedzenia. Nabycie bowiem własności następuje w tym przypadku z mocy prawa, a postanowienie sądu stwierdzające zasiedzenie ma charakter deklaratoryjny<sup>10</sup>.

Jeśli chodzi o użytkowników wieczystych, to obowiązek nie dotyczy wszystkich użytkowników, ale jedynie tych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli – za zgodą właściwego organu – jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego (art. 144 ust. 2).

Należy zauważyć, że udziału innych użytkowników wieczystych, czyli mających obowiązek wnoszenia opłat rocznych, można się dopatrywać w możliwości aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie. W zasadzie bowiem za oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne (art. 71), które wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego. Art. 77 przewiduje możliwość aktualizacji<sup>11</sup> wysokości opłaty rocznej. Przesłankę aktualizacji stanowi zmiana wartości nieruchomości. Ponieważ po wykonaniu urządzeń infrastruktury technicznej wartość nieruchomości bezspornie wzrasta w stopniu zależnym od liczby i rodzaju urządzeń, wzrost ten stanowi uzasadnienie dla odpowiedniego wzrostu wysokości opłat rocznych. Zgodnie z art. 77 ust. 4 na poczet różnicy między opłatami (dotychczasową a zaktualizowaną) zalicza się wartość nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego nieruchomości na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej po dniu dokonania ostatniej aktualizacji. Nowelizacja z 2007 r., w dodanym ust. 5 w art. 77, przewidywała zaliczanie nakładów również w przypadku, gdy nie zostały one uwzględnione w poprzednio dokonywanych aktualizacjach. Zaliczenie poniesionych nakładów ma charakter obligatoryjny. Można przyjąć, że różnica między wyższą zaktualizowaną opłatą a dotychczasową opłatą stanowi odpowiednik opłaty adiacenckiej w sytuacji, gdy przesłankę aktualizacji opłat stanowi wybudowanie urządzeń infrastruktury technicznej, skoro możliwość aktualizacji opłat rocznych stanowi przyczynę zwolnienia podmiotowego użytkowników wieczystych uiszczających te opłaty od obowiązku uiszczania opłat adiacenckich z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

Przyjmując, że opłata roczna za użytkowanie wieczyste obciąża kolejnych nabywców tego prawa<sup>12</sup>, w przypadku podwyższonych opłat występowałaby wyjątkowo sytuacja pośredniego obciążenia z tytułu budowy urządzeń następców prawnych.

Należy przyjąć, że obowiązek uiszczania opłat adiacenckich ciąży na podmiotach, które są właścicielami lub użytkownikami nieruchomości w momencie stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi albo stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. W tym bowiem momencie, tj. powstania samej możliwości korzystania z urządzeń, następuje faktyczny wzrost wartości nieruchomości, czyli spełnienie kryterium opłaty, bez względu na to, czy nieruchomość pozostanie nadal we własności (użytkowaniu) dotychczasowego właściciela (użytkownika), czy też trafi do obrotu prawnego. Zagadnienie to jest jednakże jednym z najbardziej kontrowersyjnych tak w literaturze, jak i w orzecznictwie. W przypadku obrotu prawnego powstałe zwiększenie wartości znajdzie wyraz w odpowiednio wyższej cenie rynkowej możliwej do uzyskania przez zbywcę. Dlatego obowiązkiem uiszczania opłaty nie są objęci późniejsi nabywcy nieruchomości, nawet w przypadku wyrażenia zgody<sup>13</sup>. W świetle stanowiska NSA właściciel nieruchomości, który nabył jej własność na podstawie umowy sprzedaży zawartej po wybudowaniu urządzenia infrastruktury technicznej, nie jest obowiązany do uiszczania opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z wybudowaniem tego urządzenia<sup>14</sup>. Można spotkać również pogląd odmienny, że obowiązek uiszczania opłaty obciąża nabywcę nieruchomości<sup>15</sup>.

Istota zagadnienia sprowadza się do rozbieżności w czasie momentu spełnienia przesłanek obciążenia opłatą i momentu wydania i uprawomocnienia się decyzji ustalającej opłatę. W okresie tym może bowiem nastąpić zmiana właściciela (użytkownika) nieruchomości. Wprawdzie wzrost wartości

nieruchomości ma charakter stały, jednakże wymierna korzyść uzyskiwana jest w momencie powstania możliwości korzystania z wybudowanych urządzeń. Trudno wobec tego zgodzić się z poglądem, że obowiązek ten spoczywa na każdorodzajnym właścicielu lub użytkowniku nieruchomości<sup>16</sup>, czyli podmiocie będącym właścicielem w chwili wydania decyzji administracyjnej<sup>17</sup>. Wydaje się, iż również w przypadku zbycia nieruchomości po ustaleniu opłaty, lecz przed jej uiszczeniem, obowiązek obciąża nadal zbywcę nieruchomości, na którego został dokonany wymiar opłaty, choć w literaturze spotyka się pogląd odmienny<sup>18</sup>.

Należy podkreślić, iż podmioty odnoszące „szczególne korzyści” (właściciele nieruchomości) z tytułu wzrostu wartości nieruchomości mogą nie odnosić w ogóle „zwykłych korzyści” w postaci poprawy warunków bytowych, jeżeli nie zamieszkują w budynkach stanowiących ich własność. Charakter opłaty oraz kryteria jej ustalania powodują, że nie zależy ona ani od faktu skorzystania przez właściciela z możliwości podłączenia nieruchomości do odpowiednich urządzeń<sup>19</sup>, ani faktu bezpośredniego korzystania z tych urządzeń przez podmioty zobowiązane<sup>20</sup>.

W ograniczonym zakresie rysuje się brak równości podmiotowej. Wynika on z ustalania wysokości stawek opłaty przez rady gmin, które wobec tego mogą być różne w poszczególnych gminach. Jest również wynikiem fakultatywnego charakteru opłaty w zakresie jej ustalania przez organy wykonawcze gminy. Natomiast ustawa nie zawiera upoważnienia dla rad gmin do uchwalania zwolnień i ulg ani nie przyznaje kompetencji organom wykonawczym do ich stosowania.

### 3. Zakres przedmiotowy opłat

Zakres ten stanowi osiągnięcie „szczególnych korzyści”, lub w niektórych przypadkach samą możliwość ich osiągnięcia, w postaci wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej.

Udziały w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, zgodnie z art. 143 ust. 1, dotyczą wszystkich nieruchomości bez względu na ich rodzaj i położenie, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, przy czym przez plan miejscowy rozumie się (art. 4) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przewidziany w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>21</sup>. W przypadku braku planu miejscowego również wyłącza się nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne<sup>22</sup>.

Spełniony natomiast musi być wymóg, ażeby urządzenia zostały wybudowane z udziałem środków Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a po nowelizacji również ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Ustawa w części dotyczącej udziałów w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej operuje pojęciem „nieruchomości” bez bliższego określenia. Można przyjąć, że pojęcie obejmuje zarówno nieruchomości gruntowe, jak i budynki. W art. 4 ustawy zdefiniowane zostało jedynie pojęcie „nieruchomości gruntowej”, przez którą należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności.

Ustawa definiuje budowę urządzeń infrastruktury technicznej jako budowę drogi<sup>23</sup> oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych (art. 143 ust. 2) 24. Normatywna definicja ma charakter wyczerpujący, czyli wybudowanie jakichkolwiek innych urządzeń nie stwarza podstaw do ustalania opłaty.



Ustawa nie reguluje sytuacji podłączenia do istniejących urządzeń, np. w przypadku wybudowania nowego czy dodatkowego budynku. Wydawałoby się uzasadnione pobieranie opłat również w tym przypadku<sup>25</sup>. Obecnie obowiązek ponoszenia opłat połączony został jednak wyłącznie z faktem wybudowania urządzeń stwarzającym możliwość podłączenia do nich nieruchomości. I jedynie w tym momencie rada gminy ma obowiązek ustalenia stawek, a organ wykonawczy możliwość wymiaru opłaty. Podobne stanowisko zajął NSA, wyrażając pogląd, że nie ma przepisów ustawowych, które by upoważniały gminę do wprowadzenia – w drodze regulacji prawnych powszechnie obowiązujących<sup>26</sup> – opłat za podłączenie do istniejącej gminnej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej<sup>27</sup>.

Przesłankę stosowania opłat stanowi wzrost wartości nieruchomości spowodowany stworzeniem warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo stworzeniem warunków do korzystania z wybudowanej drogi (art. 145 ust. 1). Tak więc nie jest wystarczające samo wybudowanie urządzeń infrastrukturalnych przy udziale środków publicznych. Musi ono spowodować niewątpliwą wartość konkretnych nieruchomości. Nie odgrywa natomiast roli, czy faktycznie właściciel dokona podłączenia nieruchomości do wykonanego urządzenia<sup>28</sup>. Samo stworzenie takiej możliwości, czyli np. wybudowanie publicznej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, przesądza o powstaniu obowiązku uiszczenia opłaty<sup>29</sup>. Ustawa nie precyzuje dokładnie rodzajów urządzeń poszczególnych kategorii. Nie przewiduje również wydania w tej mierze przepisów wykonawczych. Stąd w praktyce powstają liczne wątpliwości, co znajduje wyraz m.in. w orzecznictwie<sup>30</sup>, a zajmowane stanowiska są niejednolite. Wspomniane wątpliwości dotyczyły często niezbędnego zakresu i rodzajów wykonanych urządzeń kanalizacyjnych, które powodowały powstanie obowiązku w zakresie opłaty. Zagadnienie jest o tyle istotne, iż chodzi o problem możliwości występowania sytuacji, w której podmiot byłby podwójnie obciążony albo unikał obciążenia.

Nowela z 2007 r. dodała przepis art. 148b dotyczący sposobu ustalenia, iż zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunki do korzystania z wybudowanej drogi w postaci określenia, że następuje to na podstawie odrębnych przepisów<sup>31</sup>. Muszą to być „warunki wystarczające do ustalenia opłaty”. Wymogu tego art. 148b nie formułuje wprost. Ust. 2 nakłada jednak na właściwe podmioty obowiązek udzielania informacji w sprawach ustalenia stworzenia odnośnych warunków wystarczających do ustalenia opłaty. Informacje powinny być udzielane właściwym organom gminy, rzeczoznawcom majątkowym sporządzającym opinie o wartości nieruchomości, a także osobom zobowiązanym do wniesienia opłaty adiacenckiej.

#### 4. Podstawa wymiaru opłat

Faktyczne koszty budowy urządzeń nie mają bezpośredniego wpływu na wysokość opłat, ponieważ podstawę obliczenia opłat stanowi kwota wyrażająca wielkość wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń (art. 146 ust. 1). Wzrost wartości ustala się w wysokości różnicy między wartością nieruchomości po wybudowaniu urządzeń a wartością, jaką nieruchomość miała przed ich wybudowaniem. Obie wartości nieruchomości określa się według stanu nieruchomości<sup>32</sup> przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i stanu po ich wybudowaniu oraz według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty (ust. 3)<sup>33</sup>. Faktyczne koszty mają więc wpływ pośredni, determinując wzrost wartości nieruchomości. Posługiwanie się cenami z dnia wydania decyzji, a nie z dnia powstania obowiązku uiszczenia

opłaty budzi wątpliwości. W praktyce ceny mogą bowiem nawet znacznie wzrosnąć w okresie pomiędzy stworzeniem warunków do podłączenia nieruchomości a dniem wydania decyzji.

Nowela w dodanym ust. 1a art. 146 zawarła postanowienie, iż ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości<sup>34</sup>. Na marginesie warto wspomnieć, iż jest to powrót do regulacji w wersji pierwotnej ustawy, zgodnie z którą obie wartości nieruchomości określali rzeczoznawcy majątkowi.

Ustawa przewiduje sposób określania wartości w drodze wyceny nieruchomości, przez którą rozumie postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości (art. 4 pkt 6), jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości (pkt 6a). Wyceny nieruchomości dokonują rzeczoznawcy majątkowi<sup>35</sup>. Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (156 ust. 1). Ustawa posługuje się również pojęciem „szacowania nieruchomości”, przez które rozumie się czynności związane z określaniem wartości nieruchomości<sup>36</sup>. W postępowaniu dotyczącym wyceny nieruchomości dokonuje się określenia wartości rynkowej lub odtworzeniowej (art. 150)<sup>37</sup>. Sposób określania wartości nieruchomości stosuje się jednolicie do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie w planie miejscowym, a także bez względu na podmiot własności<sup>38</sup>. Wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu<sup>39</sup>. Natomiast wartość odtworzeniową określa się dla nieruchomości, które ze względu na obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego. Praktycznie podstawę wymiaru opłaty stanowi w zasadzie różnica wartości rynkowych nieruchomości przed i po wybudowaniu urządzeń.

Nowela z 2007 r. przewidziała pomniejszanie różnicy obu wartości nieruchomości, stanowiących podstawę wymiaru opłaty, o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej (art. 148 ust. 4). Stanowi to istotną zmianę, ponieważ dotychczas wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika, w gotówce lub w naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej zaliczana była na poczet opłaty adiacenckiej<sup>40</sup>.

#### 5. Stawki opłat

Stawka opłaty adiacenckiej ma charakter stałej stawki procentowej. Ustawa określa jedynie górną granicę stawki w wysokości 50% różnicy wartości nieruchomości. Wysokość konkretnej stawki opłaty ustala rada gminy w drodze uchwały. Sformułowanie „ustala” w art. 146 ust. 2 wskazuje na obligatoryjny charakter określania stawki przez radę gminy. W praktyce nie jest to jednak odbierane jednoznacznie. Ust. 1 art. 146 zawiera bowiem sformułowanie, że „ustalenie i wysokość” opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości, co może sugerować, iż np. przy niewielkim wzroście nie ma obowiązku jej ustalenia<sup>41</sup>. Sformułowanie to odnosi się jednak do wymiaru opłaty, który ma charakter fakultatywny (art. 145). Wątpliwości mogą być powodowane tym, że ustawodawca używa jednakowego pojęcia „ustalenie” raz dla uchwalenia stawek, a raz dla dokonania wymiaru. W praktyce gminy stoją często na stanowisku fakultatywnego charakteru ustalania opłaty i nie uchwalają stawki opłaty. Ustawa nie reguluje skutków sytuacji nieuchwalenia przez radę stawki bądź uchwalenia stawki w wysokości 0%. NSA stanął na stanowisku, że „gminy mają obowiązek ustalenia

stawki procentowej opłaty adiacenckiej, natomiast dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego" oraz że „ustalenie stawki opłaty w wysokości 0% stanowi rezygnację ze źródła dochodów gminy określonego w ustawie i jest zatem obejściem przepisów konstytucyjnych i ustawy o gospodarce nieruchomościami”<sup>42</sup>. NSA zajął również stanowisko, że „norma ustalająca dla nieokreślonej liczby mieszkańców gminy wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ma charakter generalny i abstrakcyjny, a więc jest normą powszechnie obowiązującą, stanowi podstawę do ustalenia obowiązków obywateli w drodze decyzji administracyjnej”<sup>43</sup>.

Nowelizacja z 2007 r. wypełniła lukę prawną, która znajdowała wyraz w praktyce i orzecznictwie. Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 145 ust. 2 wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić we wspomnianym terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy ustalająca wysokość stawki procentowej. Czyli organ wykonawczy nie może wydać decyzji administracyjnej w sprawie opłat adiacenckich, jeżeli nie została wcześniej podjęta uchwała rady gminy w przedmiocie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej<sup>44</sup>. Jest to oczywiście, skoro uchwała rady gminy stanowi materialnoprawną podstawę do wydania decyzji przez jej organ wykonawczy.

Rady gmin nie mogą, w ramach kompetencji uchwałodawczych, uchylać stawek zróżnicowanych podmiotowo lub przedmiotowo. Za brakiem takiej możliwości przemawiają dwa argumenty: brak wyraźnego odpowiedniego ustawowego upoważnienia oraz użyte w art. 146 ust. 2 określenie stawki procentowej opłaty w liczbie pojedynczej<sup>45</sup>.

## 6. Wymiar opłaty

Wymiar opłaty należy do kompetencji odpowiednio wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, który „może” w drodze decyzji ustalić opłatę. Stąd wymiar opłaty ma charakter fakultatywny. Organ wykonawczy może ustalić opłatę „kazardowo” po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Opłata ma wobec tego charakter jednokrotny w odniesieniu do urządzenia drogi lub wybudowania konkretnego urządzenia. Może jednak występować wielokrotnie, biorąc pod uwagę budowę kolejnej drogi lub wybudowanie innych urządzeń (art. 145 ust. 1). W świetle orzecznictwa za urządzenie drogi uważać należy budowę nowej drogi, która musi być wybudowana w całości; czyli opłaty nie mogą być wymierzone kilkakrotnie po wybudowaniu poszczególnych części składowych drogi, jak jezdnie czy chodniki<sup>46</sup>. Opłata ma charakter obligatoryjny (art. 144) w odniesieniu do zobowiązanych podmiotów, oczywiście pod warunkiem ustalenia jej przez organ wykonawczy.

Ustawa przewiduje przedawnienie wymiaru opłaty, czyli możliwości wydania decyzji o ustaleniu opłaty (art. 145 ust. 2). Jak już wspomniano, okres przedawnienia wynosi 3 lata od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi<sup>47</sup>. Dzień rozpoczęcia biegu przedawnienia w postaci stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości nie jest precyzyjny, co znajduje wyraz m.in. w orzecznictwie NSA<sup>48</sup>. W przypadku wykonywania większej ilości urządzeń infrastrukturalnych, oddawanych w różnym czasie, termin przedawnienia powinien być usta-

lany oddzielnie dla poszczególnych urządzeń<sup>49</sup>. Skoro ustawodawca w art. 145 ust. 2 użył sformułowania „od dnia stworzenia warunków”, a w ust. 1 przewidział możliwość ustalenia opłaty „po stworzeniu warunków”, to jest oczywiste, że stan ten musi być bezspornie udokumentowany, czyli musi zaistnieć faktyczna możliwość przyłączenia nieruchomości do wykonanego urządzenia. Zgodnie z poglądem NSA nie miało również znaczenia, czy stan faktyczny uzasadniający wymiar opłaty powstał przed datą wejścia w życie aktualnej ustawy czy po niej<sup>50</sup>. Istnieją także kontrowersje co do zakończenia biegu przedawnienia. Literalne brzmienie przepisu wskazuje jednak, iż w terminie 3-letnim powinna zostać wydana decyzja ostateczna, co znalazło wyraz w orzecznictwie<sup>51</sup>, chociaż można spotkać pogląd odmienny<sup>52</sup>.

## 7. Pobór opłaty

Obowiązek wnoszenia opłaty powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. W przypadku rozłożenia opłaty na raty obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty (art. 148 ust. 1). Sformułowanie art. 148 ust. 1 nie jest precyzyjne. Zdanie pierwsze sugeruje, że chodzi o powstanie „obowiązku wnoszenia opłaty” w rozumieniu powstania „zobowiązania z tytułu opłaty”. Zdanie drugie może sugerować natomiast, iż chodzi o „obowiązek wpłacenia” pierwszej raty w rozumieniu terminu „uiszczenia opłaty”. Termin powstania obowiązku (zobowiązania) określony został odmiennie niż w k. p. a. (powstanie obowiązku w dacie, w której decyzja staje się ostateczna)<sup>53</sup> i Ordynacji podatkowej (z dniem doręczenia decyzji ustalającej<sup>54</sup>), co odgrywa rolę np. w przypadku ustalania zwłoki. Brak wobec tego uściślenia w przepisie, czy chodzi o moment powstania obowiązku (zobowiązania) do zapłaty, czy o termin płatności. Można wnioskować, iż chodzi w tym przypadku o termin powstania zobowiązania do uiszczenia opłaty<sup>55</sup>. W przypadku zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty stosuje się obecnie (art. 148 ust. 2) odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego. Nie wyklucza to możliwości stosowania do opłat Ordynacji podatkowej<sup>56</sup> w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych ustawy, choć zagadnienie jest kontrowersyjne. Odwołanie się w przypadku zwłoki lub opóźnienia (ale zarazem tylko w tym przypadku) do Kodeksu cywilnego stanowi specjalną regulację. Teza o stosowaniu Ordynacji podatkowej znalazła wyraz również w orzecznictwie.

Przepisy przewidują instytucję waloryzacji opłaty adiacenckiej. Dokonuje się jej za okres od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym została wydana decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty. Waloryzacji opłaty dokonuje się – analogicznie jak i innych kwot należnych z tytułów określonych w ustawie – przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w drodze obwieszczeń w Monitorze Polskim (art. 5). Waloryzacja jest skutkiem możliwości wystąpienia dłuższego czasu pomiędzy datą wydania decyzji a datą w której nabrała ona mocy decyzji ostatecznej.

Jak wspomniano, ustawa nie przewiduje stosowania żadnych zwolnień<sup>57</sup> ani zniżek. Przewidziane jest natomiast stosowanie ulgi w postaci rozłożenia opłaty na raty (art. 147 ust. 1). Ulga ma charakter fakultatywny. Stosowana jest na wniosek podmiotu zobowiązanego i ma charakter uznaniowy. Opłata może być rozłożona na raty roczne, maksymalnie do 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określone są w decyzji ustalającej opłatę. Stąd wniosek, że zainteresowane podmioty muszą się zwrócić o rozłożenie opłaty na raty w toku postępowania, a przed wydaniem decyzji ostatecznej.



co może budzić wątpliwości. W przypadku rozłożenia opłaty na raty należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w tym przez ustanowienie hipoteki, przy czym decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej. Nie wyklucza to możliwości stosowania innych powszechnie przyjętych form zabezpieczeń, takich jak zastaw, poręczenie czy weksel. Raty podlegają oprocentowaniu w wysokości stopy procentowej równej stopie redyskontowej weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski<sup>58</sup>. W przypadku rozłożenia opłaty na raty termin powstania obowiązku wniesienia opłaty dotyczy wpłacenia pierwszej raty. Należy przyjąć, że obowiązek ponoszenia rat nie przechodzi na nabywców nieruchomości<sup>59</sup>.

### 8. Rola opłat jako dochodu własnego gminy

Opłata z tytułu budowy urządzeń infrastrukturalnych stanowi dochód budżetu gminy i należy do kategorii dochodów własnych gmin. Ustawodawca nie określił tego w sposób bezpośredni, ale niewątpliwie wynika ten fakt ze sformułowań ustawy: wnoszenie „na rzecz gminy” opłat adiacenckich (art. 144 ust. 1) oraz „należność gminy” z tego tytułu (art. 147 ust. 1)<sup>60</sup>.

Wobec tego istotną kwestię dla gmin stanowi wysokość wpływów z tytułu opłat. Wprawdzie jedną z zasad budżetowych, stosowanych tak w fazie projektowania, jak i wykonywania budżetów, jest zasada jedności materialnej budżetu, zgodnie z którą – w świetle ustawy o finansach publicznych – środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków<sup>61</sup>, jednakże istnieją pewne specyficzne źródła dochodów własnych budżetów gmin, których ustalenie i pobieranie wiąże się bądź bezpośrednio, bądź pośrednio z realizacją inwestycji infrastrukturalnych w gminach. Źródła te zasługują na szczególną uwagę, tym bardziej że nie są w praktyce właściwie wykorzystywane przez gminy. Należą do nich dwa rodzaje źródeł, a mianowicie dochody z tytułu opłat adiacenckich (wszystkich trzech stosowanych rodzajów), a także z opłaty planistycznej. Dochody te stanowią jakby naturalne źródło finansowania inwestycji infrastrukturalnych.

Mało korzystnie przedstawia się sytuacja w zakresie wpływu dochodów własnych z tytułu opłat adiacenckich. Jak wskazuje Informacja o wynikach kontroli realizacji dochodów z tytułu opłat adiacenckich<sup>62</sup>, przeprowadzonej przez Regionalne Izby Obrachunkowe w gminach, dochody z tych opłat w znacznej ilości gmin nie są pobierane. Również z kontroli Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonej w 32 gminach wynika, że tylko połowa rad gmin podjęła uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej<sup>63</sup>. Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone. Do najczęstszych należą bądź niepodejmowanie przez rady gmin odpowiednich uchwał, bądź niedokonywanie wymiaru opłat mimo podjęcia stosownych uchwał. Dzieje się tak z powodu niechęci dodatkowego obciążania finansowego mieszkańców, a także skomplikowanej procedury ustalania opłat oraz znacznych, niejednokrotnie nieopłacalnych, kosztów postępowania, w szczególności szacowania wartości nieruchomości przez rzeczoznawców. Także w przypadku zaległości w uiszczaniu opłat gminy w niewystarczającym stopniu podejmują działania zmierzające do wyegzekwowania należności. Ponadto mieszkańcy często dobrowolnie uczestniczą w kosztach inwestycji i to w wysokości przewyższającej wysokość opłat. Opłaty wszystkich rodzajów najczęściej pobierane są w dużych miastach.

Stan taki uznać należy za niewłaściwy<sup>64</sup>. Wobec permanentnego braku środków, m.in. na realizację inwestycji infrastrukturalnych, gminy nie powinny rezygnować z poboru opłat adiacenckich jako naturalnego źródła ich finansowania.

Wobec występujących deficytów budżetowych opłaty adiacenckie powinny odgrywać znacznie większą rolę jako dochód własny gmin.

**dr hab. IRENA CZAJA-HLINIAK**

*Autorka jest profesorem nadzw. w Katedrze Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, oraz profesorem nadzw. na Wydziale Administracji Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku-Białej (byłym pracownikiem Katedry Prawa Finansowego UJ)*

Przypisy:

1. Próbe określenia charakteru prawnego dopłat oraz całokształtu ich zastosowania w Polsce powojennej zawiera monografia: I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Wyd. SPES, Kraków 2006.
2. t. pierwotny Dz. U. nr 115, poz. 741, t. jedn. Dz. U. nr 261, poz. 2603 z 2004 r., ost. zm. Dz. U. nr 173, poz. 1218 z 2007 r.; zwana dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.
3. t. jedn. Dz. U. nr 30, poz. 127 z 1991 r., ost. zm. Dz. U. nr 54, poz. 348 z 1997 r.
4. Objęto nią w szczególności udziały w kosztach pierwszego urządzenia ulic i placów komunikacyjnych oraz w kosztach budowy urządzeń komunalnych na terenie miast i osiedli, a także opłatę elektryfikacyjną i udział w kosztach budowy urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenach wiejskich.
5. Dz. U. nr 141, poz. 1492, zm. Dz. U. nr 240, poz. 2408 z 2004 r.
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 173, poz. 1218); zwana dalej nowelą z 2007 r.
7. Opłaty te wykazują wiele podobieństw, ale i różnic. Z uwagi na obszerną problematykę opłaty związane ze scalaniem i podziałem nieruchomości wymagają odrębnego omówienia.
8. W rozumieniu samego tylko podziału.
9. Dział III – Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości, Rozdz. 7 – Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej; art. 143-148b.
10. Por. E. Mzyk, [w:] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk (red. G. Bieniek), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LexisNexis, W-wa 2005 r., s. 454.
11. Aktualizacja ma więc charakter fakultatywny, ale zgodnie z art. 81 ust. 1 użytkownik wieczysty może jednak żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął postępowania w celu zaktualizowania opłaty.
12. SN w wyroku z 16.12.1999 r. (II KKN 639/98) stwierdził, że opłata roczna za użytkowanie wieczyste gruntu wiąże każdego kolejnego nabywcę tego prawa, OSN-IC nr 6 z 2000.
13. Por. M. Gdesz, *Zyskał, więc płaci*, „Rzeczpospolita” nr 4 z 2003 r., s. 25. Autor wyraża następujący pogląd: „Decyzje, które obciążają opłatą adiacencką osobę, która (w dniu stworzenia warunków do korzystania z danej infrastruktury) nie była właścicielem nieruchomości, są wadliwe. Dla organu ustalającego opłatę nie powinno mieć przy tym znaczenia, że nabywca nieruchomości w akcie notarialnym zobowiązał się do ponoszenia opłat adiacenckich”.
14. Wyrok NSA z 29.05.2001 r. (II SA/Po 336/00), ONSA nr 3, poz. 118 z 2002 r.
15. Por. Z. Markiewicz, M. Woźniak, *Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej (opłaty adiacenckie)*, „Casus” nr 17 z 2000 r., s. 23. Autorzy wyrażają pogląd, że w razie zbycia nieruchomości obowiązek wniesienia opłaty obciąża nabywcę nieruchomości, udokumentowany wyrokiem NSA, ale odnoszącym się do regulacji z 1985 r.
16. J. Szachulowicz w Głosie do uchwały NSA z 22.11.1999 r. (OPK

- 21/99) wyraża pogląd, że obowiązkowi nadano charakter rzeczowy, spoczywający na każdorazowym właścicielu lub użytkowniku nieruchomości. OSP nr 6, poz. 85 z 2000 r.
- 17 NSA w wyroku z 16.01.2002 r. (I SA 1433/00) orzekł, że ponieważ opłatę adiacencką ustala się w drodze decyzji, to data jej wydania decyduje, kto jest stroną postępowania. Ma nią być aktualny właściciel nieruchomości, Lex nr 81972.
- 18 J. Szachulowicz wyraża pogląd, że w wypadku zbycia nieruchomości i zalegania z opłatą obowiązek zapłaty przechodzi na nabywcę, Gospodarka nieruchomościami, Wyd. II, LexisNexis, W-wa 2005, s. 154.
- 19 Wyrok NSA z 30.01.2002 r. (I SA 1595/00), Lex nr 81676.
- 20 Wyrok NSA z 16.01.2002 r. (I SA 1464/00), Lex nr 81973.
- 21 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80, poz. 717, ost. zm. Dz. U. nr 127, poz. 880 z 2007 r.).
- 22 Art. 92 ust. 2 określa pojęcie „nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne”.
- 23 Nowela z 2004 r. w definicji, w miejsce urządzenia albo modernizacji drogi, powróciła do pierwotnego pojęcia budowy drogi, co spowodowało ponownie komplikacje w praktyce.
- 24 Zakres ten nie pokrywa się w pełni z zakresem wynikającym z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. nr 142, poz. 1591 z 2001 r., z późn. zm.).
- 25 Według regulacji z 1985 r. przesłankę do pobierania opłat stanowiło nie tylko wybudowanie każdego z urządzeń, lecz również późniejsze podłączenie do już istniejących urządzeń.
- 26 Interesujące zagadnienie stanowią podejmowane ostatnio przez organy stanowiące gmin próby wprowadzania opłat z tytułu podłączenia do urządzeń wodno-kanalizacyjnych i związane z nimi postępowania nadzorcze oraz sądowe.
- 27 Wyrok NSA z 13.12.2000 r. (II SA 2320/00), OSP nr 6, poz. A75 z 2002 r.; wraz z głosem aprobującym W. Chrościelewskiego i J. P. Tarno.
- 28 Por. wyrok WSA z 19.02.2004 r. (SA/Bk 1411/03), Lex nr 173679.
- 29 WSA w wyroku z 10.03.2005 r. (II SA/Gd347s/02) wyraził pogląd, iż fakt, że nieruchomość była już podłączona do kanalizacji może oznaczać brak podstaw do ustalenia opłaty, ponieważ budowa nowej kanalizacji może nie wpłynąć na wartość nieruchomości, Lex nr 220257.
- 30 Uchwała NSA z 5.06.2000 r. (OPK 4-7/2000) stanowi, że urządzenie kanalizacyjne obejmuje wykonanie kanału sanitarnego wraz z przykanalikami do poszczególnych nieruchomości znajdujących się w zasięgu tego urządzenia; ONSA nr 4, poz. 143 z 2000 r. Analogicznie: uchwała NSA z 5.06.2000 r. (OPK 4/00), ONSA nr 4, poz. 143 z 2000 r. Z kolei NSA w wyroku z 6.03.2003 r. (I SA 2053/01, Lex nr 121784) ustalił, że niezbędne jest wybudowanie przyłącza, które wraz z zaworem za wodomierzem głównym należeć będzie do właściciela sieci wodociągowej, nie zaś właściciela nieruchomości.
- 31 Uchylony wcześniej art. 148a przewidywał wydanie przepisów wykonawczych dotyczących kryteriów uznawania stworzenia odpowiednich warunków. Odnośne rozporządzenie Rady Ministrów nie zostało wydane.
- 32 Art. 4 pkt 17 precyzuje pojęcie „stanu nieruchomości”.
- 33 NSA w wyroku z 27.06.2005 r. (OSK 1558/04) orzekł, iż chodzi o stan i cenę nieruchomości ustalone w postępowaniu w sprawie ustalenia wysokości opłaty adiacenckiej, Lex nr 179094.
- 34 NSA w wyroku z 7.03.2003 r. (I SA 2013/01) wyraził pogląd, iż organ powinien uaktualnić opinię rzeczoznawcy, jeśli między datą sporządzenia opinii a datą wydania decyzji upłynął okres ponad 6 miesięcy, Lex nr 121786.
- 35 Ustawa reguluje bliżej problematykę rzeczoznawców majątkowych: por. Dział V, Rozdz. 1 – Rzeczoznawstwo majątkowe.
- 36 Por. Dział IV – Wycena nieruchomości, Rozdz. 1 – Określanie wartości nieruchomości.
- 37 Wycena nieruchomości obejmuje również ustalanie wartości katastralnej ale dotyczy ona podatku od nieruchomości.
- 38 Z wyłączeniem określania wartości nieruchomości w związku z realizacją ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (art. 149).
- 39 Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. nr 207, poz. 2109 i Dz. U. nr 196, poz. 1628 z 2005 r.).
- 40 NSA w wyroku z 27.01.2000 r. (I SA 269/99) przyjął, że obowiązek zebrania materiału dowodowego spoczywa na organie, a nie na stronie; organ może żądać od strony stosownych dowodów, Lex nr 57191.
- 41 Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach w uchwale z 21.02.2001 r. (52/2001) uznała, że rada gminy „powinna” w swojej uchwale ustalić wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. OSS nr 1, poz. 26 z 2002 r.
- 42 Wyrok NSA z 14.01.2003 r. (I SA 2293/02), niepublikowany.
- 43 Wyrok NSA z 09.04.2002 r. (I SA 3062/01), Lex nr 82647.
- 44 Por. wyrok NSA z 25.07.2000 r. (II SA/Ka 2052/98), ONSA nr 3, poz. 142 z 2001 r.
- 45 WSA w wyroku z 27.05.2004 r. (II SA/Wr 1585/01) stwierdził nieważność uchwały rady gminy przewidującej zróżnicowanie podmiotowe stawek, Dz. Urz. Doln. 2004/222/3448.
- 46 Wyrok NSA z 7.02.2007 r. (I OSK 408/05), Lex nr 194020; oraz wyrok NSA z 8.03.2002 r. (I SA 2032/00), Lex nr 82643.
- 47 Por. wyrok NSA z 13.12.2001 r. (I SA 1278/00), Lex nr 80650.
- 48 NSA w ww. uchwale z 5.06.2000 r. (OPK 4-7/00) stanął na stanowisku, że zwrot „po stworzeniu warunków” oznacza, w przypadku urządzenia kanalizacyjnego, wykonanie kanału sanitarnego wraz z przykanalikami do poszczególnych nieruchomości znajdujących się w zasięgu tego urządzenia; por. również wyrok NSA z 23.07.2002 r. (I SA 131/01), Lex nr 156838. Z kolei NSA w wyroku z 5.12.2000 r. (I SA 1684/99; Lex nr 55738) ustalił, że bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się – w przypadku ustalenia opłaty adiacenckiej związanej z budową drogi – po jej urządzeniu. Również w wyroku z 30.01.2002 r. (I SA 1595/00; Lex nr 81676) NSA zajął stanowisko, iż urządzenie drogi ma to do siebie, że zaraz po ukończeniu prac przy danej nieruchomości istnieje możliwość korzystania z ulepszeń, bez względu na to w jakim czasie zostanie ukończona cała inwestycja. Natomiast NSA w wyroku z 27.01.2000 r. (I SA 273/99; Lex nr 57190) uznał, że dzień sporządzenia protokołu odbioru końcowego robót jest tym, od którego należy liczyć stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury, a w wyroku NSA z 5.12.2000 r. (I SA 1712/99; Lex nr 55778) – że od następnego dnia po dniu protokolarnego odbioru robót od wykonawcy należy liczyć termin przedawnienia. Z kolei WSA w wyroku z 26.01.2006 r. (II SA/Gd 169/04; Lex nr 235205) ustalił, że początkiem biegu przedawnienia jest protokolarne przekazanie inwestycji; jeżeli jednak rozpoczęto korzystać z urządzenia przed takim przekazaniem, to fakt ten należy uznać za początek biegu przedawnienia.
- 49 Wyrok NSA z 28.06.2006 r. (I OSK 1023/05), Lex nr 266349.
- 50 Por. wyrok NSA z 14.06.2000 r. (SA/Bk 1701/99), ONSA nr 3, poz. 135 z 2001 r.
- 51 NSA w wyroku z 5.12.2000 r. (I SA 1684/99; Lex nr 55738) wyraził pogląd, że chociaż decyzja organu pierwszej instancji została wydana jeszcze przed upływem trzyletniego terminu przedawnienia, to jeśli w dacie wydania ostatecznej decyzji upłynął 3-letni termin przedawnienia to możliwość obciążenia opłatą adiacencką przez organ w drodze decyzji administracyjnej wygasła. Natomiast w wyroku z 17.09.2003 r. (I SA 3451/01, Lex nr 149463) NSA orzekł „Nie można zgodzić się z poglądem (...), iż do biegu 3-letniego terminu do ustalenia opłaty adiacenckiej (...) stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o przedawnieniu roszczeń, a zwłaszcza art. 123 § 1 k. c. dotyczący przerwania biegu przedawnienia. Termin, przewidziany w art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest terminem z zakresu prawa administracyjnego i oznacza, że przed jego upływem opłata winna być ustalona decyzją ostateczną.
- 52 Np. E. Mzyk [w:] Ustawa... Komentarz, (red. G. Bieniek), J. w., s. 457 zawiera pogląd: „(...) wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji przed upływem terminu przedawnienia



jest skuteczne (...), także wówczas, gdy decyzja ta stanie się ostateczna po upływie 3 lat”.

53 Np. E. Mzyk [w:] *Ustawa... Komentarz*, (red. G. Bieniek), j. w., s. 461 zawiera pogląd: „Opłatę adiacencką (...) ustala się w drodze decyzji. Aczkolwiek nie zostało to wprost określone (...), jest to decyzja administracyjna i będą miała do niej zastosowanie (...) przepisy k. p. a. z zachowaniem szczególnych warunków i odrębności określonych właśnie w art. 147 i 148. (...) art. 148 ust. 1, inaczej niż k. p. a., określa datę powstania obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej. Obowiązek ten powstaje nie w dacie, z którą decyzja staje się ostateczna, lecz dopiero „po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna”. Jest to istotne ze względu na skutki prawne związane ze zwłoką lub opóźnieniem w zapłacie opłaty.

54 Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Natomiast zgodnie z art. 47 § 1 termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego.

55 Za poglądem tym przemawia regulacja, jaka miała miejsce na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1985 r., kiedy to z rozporządzenia wykonawczego wynikało, że termin wniesienia opłaty adiacenckiej określony był w decyzji o ustaleniu opłaty (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie szczególnych zasad ustalania wysokości udziału w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych (Dz. U. nr 72, poz. 314, zm. Dz. U. nr 27, poz. 121 z 1993 r.). Termin nie mógł być krótszy niż 30 dni od dnia w którym decyzja stała się ostateczna.

56 W niektórych wcześniejszych regulacjach dotyczących odpowiednich dopłat (opłat lub udziałów w kosztach) przewidziane było wprost stosowanie ustawy o zobowiązaniach podatkowych, a następnie Ordynacji podatkowej.

57 NSA stwierdził w wyroku z 20.12.2002 r. (I SA 342/01), że opłata adiacencka na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie jest podatkiem i wobec tego nie mają do niej zastosowania wyłączenia przewidziane w art. 55 ust. 2-6 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego (Dz. U. z 1989 r. nr 29, poz. 154 z późn. zm.). Stwierdził również, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (regulujące ustalenie opłaty) nie przewidują możliwości zwolnienia od jej ponoszenia, a jedyna ulga w uiszczeniu opłaty może polegać na jej rozłożeniu na raty roczne płatne do 10 lat: Mon. Prawn. nr 3 z 2003 r., s. 98.

58 Sformułowanie przepisu jest nieprecyzyjne. Oprocentowaniu podlega w rzeczywistości pozostała do spłaty kwota opłaty.

59 Por. M. Gdesz, *Zyskat*, j. w.

60 Art. 4 ust. 1 pkt 2 lit f) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 203, poz. 1966) do źródeł dochodów własnych gmin zalicza m. in. wpływy z opłat uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów.

61 Art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).

62 A. Szypilko (oprac.), *Informacja o wynikach kontroli realizacji dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej*, Finanse Komunalne nr 6 z 2003 r., s. 28-41.

63 W latach 1999-2001 i połowie 2002 r. za: Ł. Sobiech, *Opłata adiacencka*, „Wspólnota” nr 17 z 2004 r., s. 34; tamże pogląd „Jednym ze źródeł współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych powinna być opłata adiacencka”.

64 NSA w ww. wyroku z 14.01.2003 r. (I SA 2293/02) zawarł pogląd, że jednostki samorządu terytorialnego nie mogą rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu, ponieważ w ten sposób, i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje realne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań.

Jednym z powszechnych standardów proceduralnych w sferze prawa administracyjnego jest ustanowienie **mechanizmów weryfikacji** podejmowanych rozstrzygnięć. Przegląd ustawodawstw poszczególnych krajów europejskich ukazuje bogactwo ich form, zarówno pod względem konstrukcji (środki zaskarżenia, środki nadzoru, odwołalność aktu administracyjnego), jak i trybu sprawowania kontroli (droga administracyjna i droga sądowa)<sup>1</sup>. Nie bez racji zauważa się, że cechą charakterystyczną systemów o skodyfikowanej procedurze administracyjnej jest **kontrola instancyjna** dokonywana na skutek środka zaskarżenia wniesionego przez uprawniony podmiot, natomiast w krajach, gdzie postępowanie administracyjne stosunkowo niedawno stało się przedmiotem regulacji ustawowej, za podstawowy środek ochrony uznaje się **skargę sądową**<sup>2</sup>.

Polska należy do grupy państw europejskich, które najwcześniej dokonały kodyfikacji postępowania administracyjnego<sup>3</sup>. Zarówno w pierwszej polskiej kodyfikacji – rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 28 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>4</sup>, jak i w obowiązującej aktualnie ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k. p. a.)<sup>5</sup> przyjęto model instancyjnej kontroli aktów administracyjnych przy założeniu, że postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne (art. 15 k. p. a.). Kontrolę sprawowaną w toku instancji uruchamia środek zaskarżenia w postaci odwołania od decyzji i wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz zażalenia na postanowienie (art. 127 i art. 141 k. p. a.). Wymienione środki inicjują postępowanie odwoławcze przed organem administracji publicznej, a ich wyczerpanie stanowi warunek dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego (art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)<sup>6</sup>.

Odmienny model weryfikacji aktów administracyjnych funkcjonuje w systemie niemieckim. Warto zauważyć, że procedurę administracyjną skodyfikowano tam znacznie później niż w Polsce, bo dopiero w latach 70. XX wieku. Jednak zarówno przed wejściem w życie federalnej ustawy z dnia 23 stycznia 1976 r. o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz* – dalej: VwVfG)<sup>7</sup>, jak i po niej postępowanie administracyjne w RFN ukształtowane było jako postępowanie jednoinstancyjne z możliwością weryfikacji podjętych w nim aktów bezpośrednio na drodze sądowej<sup>8</sup>. Z tego względu w systemie niemieckim nie funkcjonuje typowe dla naszego systemu pojęcie „administracyjnego toku instancji i weryfikacji rozstrzygnięć w postępowaniu odwoławczym”.

Niemniej pojęcie „postępowania odwoławczego” przed organem administracji publicznej nie jest obce ustawodawstwu RFN. W rozdziale VI VwVfG zatytułowanym „**postępowanie odwoławcze (Rechtsbehelfsverfahren)**” uregulowano tryb, który można uznać za osobliwość w systemie, w którym nie przewidziano instancyjnej kontroli rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu administracyjnym. Uzasadnia to, w mojej ocenie, potrzebę krótkiej chociażby analizy tych rozwiązań w celu przybliżenia polskiemu czytelnikowi specyfiki niemieckiego postępowania administracyjnego o charakterze odwoławczym.

Zgodnie z § 79 VwVfG do formalnych środków prawnych przeciw aktom administracyjnym stosuje się przepisy ustawy o sądownictwie administracyjnym (*Verwaltungsgerichtsordnung* – dalej: VwGO)<sup>9</sup>, o ile ustawa nie stanowi inaczej; w pozostałym zakresie mają zastosowanie przepisy VwVfG. Jak z tego wynika, przez postępowanie odwoławcze należy rozumieć postępowanie uruchamiane na skutek wniesienia formalnych środków prawnych przeciw aktom administracyjnym, przewidzianych w procedurze sądoadministracyjnej. Do **formalnych środków zaskarżenia** aktów administracyjnych niemiecka ustawa o sądownictwie administracyjnym za-